Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 103, Primer cuatrimestre (2018): pp. 399-428

EL PACTO DE TOLEDO: FUNDAMENTO, PRECEDENTES, CONCEPTO, CONTENIDO Y REVISIÓN PARLAMENTARIA

Ignacio Gutiérrez Cassillas
Letrado de las Cortes Generales

RESUMEN

La seguridad social es el principal instrumento con el que cuenta el Estado para hacer frente al riesgo de pérdida sobrevenida de las rentas salariales que corren todos los ciudadanos ante situaciones previsibles, pero inevitables como la vejez, las enfermedades o los accidentes. El Pacto de Toledo fue creado para estudiar los problemas estructurales que amenazan a nuestra Seguridad Social y, sobre la base de los resultados de ese estudio, forjar un grado de consenso suficiente para poder acometer las reformas encaminadas a resolver o mitigar dichos problemas. En este artículo se analizan los fundamentos del Pacto de Toledo, comenzando por la conexión entre justicia social y paz universal que encontró acomodo en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y, naturalmente, en la Constitución Española de 1978. También se estudian los Pactos de la Moncloa como principal precedente del Pacto de Toledo y se cierra el artículo con una exposición de la situación actual del Pacto de Toledo estructurada en el análisis de su concepto, contenido y revisión parlamentaria.

Palabras clave: Justicia social, Pactos de La Moncloa, Pacto de Toledo, Seguridad Social, reforma de la Seguridad Social, financiación se la Seguridad Social, sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social, patrimonio de la Seguridad Social, revalorización de las pensiones .

ABSTRACT

Social security is the main instrument available to the State to deal with the risk of loss of wage incomes that all citizens face in foreseeable but

unavoidable situations such as old age, illness or accidents. The Toledo Pact was created to study the structural problems that threaten our Social Security and, based on the results of that study, to forge a sufficient degree of consensus to undertake the reforms aimed at solving or mitigating those problems. In this article, the foundations of the Toledo Pact are analyzed, beginning with the connection between social justice and universal peace, which was accommodated in the Preamble to the Constitution of the International Labor Organization and, of course, in the Spanish Constitution of 1978. It also analyses the Pacts of Moncloa as the main precedent of the Pact of Toledo and the article closes with an exposition of the current situation of the Pact of Toledo structured in the analysis of its concept, content and parliamentary review.

Keywords: Social justice, Moncloa Pacts, Toledo Pact, Social Security, Social Security reform, funding of Social Security, financial sustainability of the pension system, separation of funding sources of Social Security, Social Security assets, revaluation of pensions.

I. Fundamento del pacto de toledo

La seguridad social es el principal instrumento con el que cuenta el moderno Estado Social de Derecho para desactivar el inevitable riesgo de miseria que amenaza a todos los ciudadanos, en la medida en que la vejez, la enfermedad u otras circunstancias imprevistas pueden ocasionarles (casi podríamos decir "van a ocasionarles") individualmente una pérdida sobrevenida de sus rentas salariales. Es muy conocida la definición de seguridad social ofrecida por W. Beveridge[1]; según esta definición, la seguridad social es el sistema de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de la sociedad en la que vivan. Pues bien, el fundamento y razón de ser del Pacto de Toledo reside en analizar los problemas estructurales que amenazan al sistema de la seguridad social y, consiguientemente, conseguir un grado de consenso suficiente para poder acometer las reformas que sean necesarias para resolver o mitigar dichos problemas. Antes de entrar a analizar el origen y contenido del Pacto de Toledo resulta necesaria una referencia breve a los motivos por los cuales la seguridad social se ha convertido en una conquista constitucional irrenunciable del Estado contemporáneo y, consecuentemente, la razones por las que todos los países han preferido enfrentarse al difícil problema de la sostenibilidad financiera de la seguridad social, antes que renunciar a una herramienta tan fundamental para procurar una digna calidad de vida a las sociedades actuales.

En el periodo de entreguerras y, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial cuajó en el pensamiento jurídico occidental la idea de que sin "justicia social" sería imposible la consecución de una paz universal y permanente.[2] La seguridad social pronto se consolidó como la herramienta fundamental para la consecución de esa "justicia social". La inmediata evolución posterior de esa consolidación es de sobra conocida: En la 26ª conferencia de la OIT, celebrada en 1944 en Filadelfia, se adoptó la célebre Declaración de los Fines y Objetivos de la OIT, incluyendo en su apartado

---

[1] "*Full Employment in a Free Society"*. Allen & Unwin, Londres, 1944.

[2] La plasmación jurídica de esta convicción la encontramos en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, creada por la Parte Decimotercera del Tratado de Versalles, en 1919. Las primeras palabras del Preámbulo afirman que: *"la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social"*.

III, f) la obligación solemne de la OIT de *"fomentar, entre todas las naciones del mundo (...) programas que permitan extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa."* Años más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en París, aprobó y proclamó el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en cuyo artículo 22 se establece que *"toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social"*, derecho un tanto difuso que se ve concretado por posteriores preceptos de esa misma Declaración en consecuencias asistenciales para situaciones de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez etc.

La Constitución Española es un fiel ejemplo de esta preocupación por la "justicia social", como se desprende de su Preámbulo en el que se proclama la voluntad de la Nación española de *"Promover el progreso (...) de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida."* Por eso la celebración de este cuadragésimo aniversario de nuestra Constitución no podía olvidar la faceta social de cuanto, bajo la guía constitucional, se ha venido construyendo en España desde 1978. Siguiendo esta línea, lo que podríamos denominar como "el desarrollo social" del contenido de nuestra Constitución se apoya, entre otros, en dos preceptos constitucionales:

-De un lado, el artículo 9, cuyo apartado 2 dispone que: *"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social."*

– De otro lado, el art. 10, según el cual: *"1La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social. 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos*

Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”[3]

La lectura cabal y pragmática de estos preceptos constitucionales pone de relieve, en primer lugar, que es inacabable la tarea de mantener unas condiciones que garanticen la igualdad real y efectiva de los ciudadanos y de remover los obstáculos que en cada momento impidan o dificulten dicha igualdad y, consiguientemente, que la seguridad social –como instrumento de importancia medular para la consecución de esa finalidad– siempre se nos va a presentar como una obra permanentemente inacabada, nunca perfecta y siempre perfeccionable, en la que lo único absolutamente cierto es que periódicamente tendrá el Estado que modular y adaptar las prestaciones públicas que garantizan la salvaguarda de objetivos cambiantes cuya dimensión estriba en el significado que en cada momento histórico pueden encerrar expresiones como “la dignidad de la persona” (art. 10.1) o “el ideal de cobertura” al que se refieren diferentes normas internacionales que resultan (en virtud del art. 10.2 de la Constitución) directamente aplicables en este campo y, singularmente, a nuestro sistema de pensiones públicas.[4] Si a ello le unimos la crónica escasez de medios económicos para financiar el sistema de pensiones, así como la fuerte tentación de incluir reformas del sistema de pensiones en el frecuentemente desbocado debate electoralista en el que suelen verse inmersos los partidos políticos, nos encontraremos con los tres factores principales que motivaron la adopción en 1995 del denominado Pacto de Toledo; factores que confluyeron en la proposición no de ley que en 1995 fue presentada en el Registro General del Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Catalán de Convergencia i Unió con el fin de constituir “*un órgano parlamentario de estudio en el que pudieran*

---

[3] Téngase en cuenta que la Constitución española incluye un extenso catálogo de derechos sociales de naturaleza prestacional entre los cuales cabe destacar los que derivan del artículo 41 *(“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.”)* y del artículo 50 *(“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.”).*

[4] Es la que parece dimanar del importante convenio 102 de la OIT, de norma mínima de seguridad social, adoptado en la Conferencia de 1952.

acordarse las bases de las reformas que era necesario acometer sobre el sistema de pensiones de la seguridad social para garantizar su viabilidad financiera". Lo que parece claro es que con esa iniciativa se perseguía la creación de un instrumento parlamentario que sirviese para proteger al sistema de pensiones de los riesgos inherentes a que su régimen jurídico se pudiera pervertir como consecuencia de la aprobación de sucesivas reformas normativas (casi siempre insostenibles a medio y largo plazo, desde el punto de vista financiero) que pudieran acordarse de manera improvisada al albur de exigencias meramente coyunturales o electoralistas. Con ese fin se cerraron quince recomendaciones (que contaron con un sólido apoyo parlamentario) las cuales configuraron el marco programado de reformas del sistema de pensiones para los años subsiguientes. Por consiguiente, el origen del Pacto de Toledo reside en la necesidad de crear un foro que permita debatir sobre los problemas que amenazan la existencia del sistema de pensiones de la seguridad social, así como –lo que es más importante– decidir, con el máximo consenso posible (pues si no existe ese consenso el fracaso está casi asegurado) las reformas que deben irse adoptando para resolver o atenuar dichos problemas[5].

Basándonos en esa perspectiva social, analizaremos en estas páginas la orientación que el parlamento español ha dado al desarrollo del sistema de pensiones de la seguridad social, tarea para la que el llamado "Pacto de Toledo" ha sido un instrumento clave[6].

II. Precedentes del pacto de toledo

El precedente más inmediato que nuestra historia reciente nos ofrece de un acuerdo como el Pacto de Toledo cabe encontrarlo en los llamados "Pactos de la Moncloa". En efecto, si nos fijamos estrictamente en su

[5] Un examen resumido de esos problemas (centrado principalmente en las pensiones de jubilación) está muy bien hecho en Gallego Losada, R.: *El dilema de las pensiones en España.* Editorial Tirant lo Blanch, 2015, pp. 207 a 221.

[6] La relevancia del Pacto de Toledo en esta materia constituye un dato comúnmente aceptado en España y, también, en el examen efectuado por algunos organismos extranjeros. En este sentido, el Fondo Monetario International, en uno de sus últimos informes sobre esta materia, señala que: *"The Toledo Pact Commission provides an excellent forum for these very important decisions, which must also consider available resources or the ability of the government to gather more resources."* (IMF Country Report No. 17/320, October 2017 p. 19).

contenido, ambos pactos responden a la fórmula de un acuerdo sólidamente consensuado entre las principales formaciones políticas, con la anuencia añadida de las asociaciones empresariales y los sindicatos más representativos, el cual ha de servir como instrumento en el que se encuentran planificadas las principales reformas a adoptar (en un caso para hacer frente al apurado momento político y económico que se vivía en la España de la Transición y, en lo que se refiere al Pacto de Toledo, para garantizar la continuidad de la Seguridad Social). Ahora bien, ese paralelismo no puede hacernos olvidar que los Pactos de la Moncloa fueron mucho más extensos que el Pacto de Toledo, dado que abarcaban un doble convenio: En primer lugar, el llamado "Pacto Económico" y, en segundo lugar, el llamado "Pacto Político" que fue adoptado a los pocos días[7].

En lo relativo a la Seguridad Social, el Acuerdo sobre el Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía ("Pacto Económico") establecía que la política presupuestaria del Estado y de la Seguridad Social durante el período de aplicación de dicho programa obedecería a las siguientes directrices fundamentales:

1ª Limitación y ejemplaridad de los gastos consuntivos del Estado y de la Seguridad Social.

2ª Orientación prioritaria del gasto social para el fomento del empleo, dedicando 100.000 millones de pesetas como aportación al presupuesto de la Seguridad Social en 1978, de los cuales 60.000 millones se destinarían al seguro de desempleo.

3ª Disminución de los costes laborales para las empresas, evitando el crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social durante 1978 por encima de 18% respecto a 1977. Este era un esfuerzo muy importante, teniendo en

---

[7] Como es sabido, bajo la feliz expresión de "Pactos de la Moncloa" se engloban dos acuerdos:

-El Acuerdo sobre el Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía (también llamado "Pacto Económico", que es el que el aquí nos interesa).

-Y el Acuerdo sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política (también llamado "Pacto Político").

Ambos fueron firmados en el Palacio de la Moncloa el 25 de octubre de 1977 por las principales fuerzas políticas con el apoyo, también, de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

cuenta la elevadísima tasa de inflación que se produjo aquellos años. En este sentido, se acordó que la revisión del sistema de cotizaciones a la Seguridad Social habría de efectuarse con arreglo a criterios de progresividad, procurando que las aportaciones a la financiación de la Seguridad Social por parte del Estado se elevasen del 3,5% existente en 1977, hasta un 8,2% en 1978, marcando como objetivo que el porcentaje de dicha financiación alcanzase un 20% del total en 1983.

4ª En estrecha relación con lo anterior, también se proyectaba que, sobre la base de las mayores aportaciones financieras del Estado, pudiera recuperarse el equilibrio en las cuentas de la Seguridad Social en 1978[8], sin necesidad de recurrir a préstamos, ventas patrimoniales u otros medios extraordinarios de financiación. En materia de financiación se contemplaba la reforma del sistema de cotizaciones para establecer un sistema basado en criterios de progresividad, de eficacia social y de redistribución. A tal efecto, se preveía establecer las cotizaciones en función de los niveles de renta de los cotizantes y referidas a los salarios reales.

5ª Asimismo, en un contexto de inflación muy elevada, se acordó que el incremento de las pensiones de la Seguridad Social se efectuaría atendiendo a criterios de progresividad, con arreglo al cual los aumentos beneficiarían preferentemente a las pensiones más reducidas, aunque ello vulnerase el principio de contributividad de las pensiones. En este capítulo destaca la notable subida de las pensiones programada para el año 1978: *"Para el año 1978, y con efectos a partir del 1 de enero, se incrementará la masa global de las pensiones en un 30% y se distribuirá su cuantía de forma que incida progresivamente en las más reducidas."*

---

[8] Ya en 1977 existía la preocupación por recuperar el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social y por eso se incluyó esta preocupación entre los objetivos fundamentales de los Pactos de la Moncloa. Está claro, por tanto, que la aspiración de mantener el equilibrio financiero de las cuentas de la Seguridad Social no es nueva, sino que por el contrario por tiene ya muchos años y se encuentra plagada de dificultades. En este sentido, es ilustrativa la referencia que hace Alonso Olea a la crisis financiera de la Seguridad Social cuando señala que: *"Desde mediados de la década 1971-1980 este problema se viene planteando con intensidad creciente, siendo sus principales ingredientes la reducción del empleo –más crudamente el aumento del paro forzoso– crear tiempo aumenta los gastos y disminuye los recursos disponibles, y el envejecimiento paulatino de la población que aumenta el coste de las pensiones."* ALONSO OLEA, M.: *Instituciones de Seguridad Social.* Editorial Civitas, 1983, p. 27.

6ª Como principio general de reforma de la Seguridad Social se contemplaba un criterio de creciente participación de la sociedad en las decisiones y el funcionamiento de la misma, anticipando lo que un año más tarde se incluiría en el artículo 129 de la Constitución[9]. Concretamente se programaba la necesidad de establecer un control y vigilancia de la gestión realizada por las entidades gestoras de la Seguridad Social, a través de órganos integrados, a partes iguales, por representantes de los trabajadores, de los empresarios y de la Administración Pública; a tal efecto, la ley habría de regular la participación de los empresarios en dichos órganos a través de las organizaciones empresariales, y la de los trabajadores a través de los sindicatos, en función de los resultados obtenidos en las correspondientes elecciones sindicales.

7ª En fin, el extenso programa de reforma de la seguridad social previsto en el "Pacto Económico" incluía la reestructuración de las entidades gestoras de acuerdo con principios de simplificación, racionalización, ahorro de costes, eficacia social y descentralización, así como la adopción de medidas en materia de inspección de la seguridad social.

De manera inmediata los Pactos de la Moncloa, unidos a la entrada en vigor de la Constitución de 1978, marcaron la orientación que debía darse a las reformas de la Seguridad Social que se produjeron en los 20 años siguientes. Esas reformas giraron en torno a varios ejes fundamentales que fueron:

-Desarrollo de las prestaciones por desempleo, mediante la introducción de un título específico en la LGSS.

-Universalización de las prestaciones, haciendo realidad el mandato contenido en el artículo 41 de la constitución según el cual los poderes públicos deben establecer un sistema de seguridad social "para todos los ciudadanos", mandato constitucional que estuvo en la base de la creación del sistema de prestaciones no contributivas en 1990.

-Recuperación del equilibrio financiero con diferentes medidas de ajuste en el acceso y el cálculo de las prestaciones. En este eje tuvo especial protagonismo la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la

[9] El artículo 129.1 de la Constitución dispone que: *"La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general".*

racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, en la cual se amplió a quince años el periodo mínimo de cotización exigible para causar derecho a las pensiones de jubilación y de invalidez permanente y, también, se amplió a ocho años el periodo utilizado para el cálculo de la base reguladora[10].

III. Concepto

La mejor introducción a lo que es el Pacto de Toledo nos la ofrece el propio texto del Pacto (versión de 2011) cuando se señala que: *"(...) resulta oportuno, como punto de partida, recapitular el sentido originario que tuvo el Pacto, así como –con la mayor sencillez posible– describir su contenido actual. Por eso es necesario recuperar la idea de que pocos sectores de la población española son tan sensibles como el sector de nuestros pensionistas, integrado en su mayoría por personas jubiladas o viudas; este fue el motivo por el cual, –aunque a veces no lo parezca– todos los partidos políticos se pusieron de acuerdo en la conveniencia de evitar la utilización de las pensiones como arma electoral. Esa regla no escrita constituyó la base sobre la que en 1995 se formuló el llamado "Pacto de Toledo" en el que se concretaron 15 recomendaciones que debían orientar las futuras reformas del sistema de pensiones con el fin de garantizar, en primer lugar, su viabilidad y, si fuera posible, su mejora. Esas recomendaciones fueron apoyadas por todos los grupos parlamentarios en la correspondiente sesión plenaria del Congreso de los Diputados; asimismo, al poco tiempo, los llamados "interlocutores sociales" sumaron su apoyo al Pacto Toledo."*[11] Así pues, el Pacto de Toledo es una Resolución que el Congreso de los Diputados aprobó por primera vez en 1995 y que se ha reformado, sucesivamente, en 2003 y en 2011, contando siempre con una amplia mayoría de la Cámara. Por eso no será extraño que nos encontremos con referencias genéricas

[10] Como se señala en el propio Preámbulo de esta Ley: *"Las medidas que se aprueban en la presente Ley se inscriben en esa primera fase de rectificación de los defectos y desviaciones más notorias y urgentes, y persiguen los siguientes objetivos: reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez; correlativa mejora de la protección no contributiva; mejora de la eficacia protectora por la reordenación de recursos, y racionalización de la estructura del Sistema."*

[11] Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie D: 31 de enero de 2011 Núm. 513 GENERAL, página 12).

al Pacto de Toledo y, también, con referencias al Pacto de Toledo en sus versiones de 1995, de 2003 o de 2011. En este sentido, el texto del Pacto de Toledo no es un texto estático, sino que es un texto dinámico sometido, por consiguiente, a las sucesivas modificaciones que se han ido adoptando para adaptarlo a los tiempos en los que debe ser aplicado.

De conformidad con lo expuesto, el concepto de Pacto de Toledo puede ser enfocado desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.

1. Concepto formal

Cuando tratamos de definir el Pacto de Toledo desde un punto de vista formal nos movemos en el confuso y movedizo terreno de las convenciones parlamentarias; esto es, de usos o reglas no escritas que –en lo que aquí interesa– regulan la manera en que debe tratarse un determinado asunto. Así pues, desde el punto de vista formal el Pacto de Toledo se caracteriza por ser una forma de actuar y decidir: Se trataría de una convención o regla no escrita que trataría de colocar las reformas del sistema de pensiones a salvo de decisiones carentes de un consenso suficiente, o apoyadas únicamente en argumentos demagógicos o en conveniencias coyunturales, cortoplacistas o insuficientemente meditadas. Así, el Pacto de Toledo como regla formal constituye una metodología o táctica[12] que viene a determinar que el sistema de pensiones de la Seguridad Social no debe ser utilizado como arma electoral y que, consecuentemente, deben evitarse el populismo y el alarmismo en el debate sobre las pensiones, de tal manera que puedan ser analizadas sosegadamente y sin sobresaltos las circunstancias financieras, demográficas o de cualquier otra índole que afectan al sistema de pensiones a fin de consensuar recomendaciones acertadas que orienten posteriores medidas a impulsar por el Poder Ejecutivo de turno. Por eso es frecuente que se reclame

---

[12] Nos referimos al significado etimológico de la palabra "táctica"; esto es: al "*arte de poner en orden"* que con tanta agudeza estudió J. Bentham en su conocido libro "Tácticas parlamentarias". Existe una edición realizada por el Congreso de los Diputados en 1991, precedida de un útil estudio preliminar elaborado por B. Pendás García. Resulta sugerentes las palabras de Bentham (página 61 de la edición mencionada): *"Orden supone fin. La táctica, pues, de las asambleas políticas es la ciencia que enseña a dirigirlas hacia el fin de su institución, por medio del orden que ha de observarse en sus pasos."* Desde un punto de vista formal el Pacto de Toledo se ha convertido en una táctica, en una manera de hacer.

el debido respeto al Pacto de Toledo cada vez que alguien considera que se está quebrantando la forma racional, discreta y consensuada de actuar cuando de la reforma del sistema de pensiones se trata. Es lo que suele denominarse “espíritu o maneras del Pacto de Toledo”. Los interlocutores sociales no pueden ser ajenos a esta forma de actuar, lo cual puede parecer particularmente difícil en un área de juego como la laboral, en la que las medidas de conflicto colectivo están reguladas como una de las herramientas para la defensa de los intereses de los trabajadores; sin embargo, hasta ahora las sucesivas renovaciones del Pacto de Toledo siempre ha sido ratificadas por los interlocutores sociales como un marco regulador indispensable que debe ser respetado en cualquier reforma del sistema de pensiones.

En definitiva, el pacto de Toledo pretende rodeada de objetividad y prudencia un debate –el de las pensiones– que muy fácilmente puede desbocarse por el camino de una demagogia financieramente insostenible[13].

2. Concepto material

Desde el punto de vista material el Pacto de Toledo es un documento (a cuya estructura, contenido y sucesivas versiones nos referiremos de inmediato); es decir, es un texto bajo la forma de acuerdo o de resolución del Congreso de los Diputados en el que, se analizan las principales variables económicas que pueden afectar a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y, en consecuencia, se establece una serie de recomendaciones que debe servir para guiar las futuras reformas de la Seguridad Social. También se ha dado el nombre de Pacto de Toledo al foro parlamentario en el que se elaboró dicho documento. Cronológicamente fue, primero, el documento y, después, se dio también la denominación de “Pacto de Toledo” a la comisión parlamentaria encargada de la revisión periódica de las recomendaciones. Esto requiere una breve recapitulación: No se olvide que, en sus orígenes (1995), la elaboración del Pacto de Toledo se efectuó a través de una “Po-

[13] Como señala J. García Murcia: *“En el fondo, es una simple cuestión de solidaridad, lo cual quiere decir que debemos preservar un sistema para todos, pero también que entre todos debemos aportar mesura y prudencia para que pueda resistir a lo largo del tiempo. Podemos ser ambiciosos y aspirar a prestaciones cuantiosas para cualquier clase de contingencia. Pero hay que ser realistas y razonablemente selectivos. Los recursos son por definición limitados”.* García Murcia, J.: *La seguridad social en España y la idea de solidaridad.* Editorial KRK, 2017, p. 123.

nencia de Estudio" figura que recibe hoy el nombre "Subcomisión", a raíz de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 26 de junio de 1996, sobre procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de la Comisiones de la Cámara[14]. Como es sabido las reuniones finales de aquella Ponencia se celebraron a puerta cerrada en la ciudad de Toledo, de la que el Pacto tomó su nombre.

IV. Contenido y revisión parlamentaria del pacto de toledo

En relación con el contenido y revisión parlamentaria del Pacto de Toledo nos referiremos, primero, a su estructura; después a las sucesivas versiones y renovaciones que ha tenido el texto y, finalmente, se hará una referencia a la ejecución y revisión parlamentaria del Pacto de Toledo.

1. Estructura del Pacto de Toledo

El contenido del Pacto de Toledo se apoya en una estructura que se ajusta notablemente a la que suelen tener la mayoría de los informes y dictámenes jurídicos (hechos, fundamentos de Derecho y fallo o conclusiones):

---

[14] Para los no conocedores del llamado Derecho Parlamentario, conviene recordar que las Subcomisiones son una aplicación parlamentaria del principio de división del trabajo: en términos generales, en el Congreso de los Diputados los asuntos son clasificados por materias y remitidos a la Comisión competente (Comisión de Economía, de Defensa, de Trabajo e Inmigración, etc.). Esta tarea constituye una de las competencias ordinarias de la Mesa de la Cámara. En ocasiones, dada la complejidad de algunos asuntos, las Comisiones –previa autorización del Pleno– pueden crear en su seno una Subcomisión cuyo cometido es el estudio en profundidad de una materia concreta. Las conclusiones de la Subcomisión se plasman en un Informe, que a su vez, es elevado a la Comisión para que ésta lo pueda hacer suyo introduciendo las modificaciones que estime oportunas; así pues, el cometido de una Subcomisión consiste en preparar el trabajo de la Comisión en cuyo seno ha sido creada. Esta práctica procesal fue la aplicada en 1994 a la Ponencia de estudio para el análisis de los problemas estructurales del sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse. Aquella Ponencia –tras numerosas comparecencias y debates– elevó un Informe que fue sometido sucesivamente a la Comisión de Presupuestos y al Pleno del Congreso de los Diputados, que lo aprobó el 6 de abril de 1995. En las renovaciones de 2003 y de 2011 se evitó el camino de crear una subcomisión (que, antes de la mencionada Resolución de 1996, hubiese recibido el nombre de "ponencia de estudio" o "ponencia no legislativa") de tal manera que el borrador del texto fue elaborado, tras efectuar un abundante número de comparecencias públicas ante la comisión, a lo largo de numerosas reuniones de su mesa y portavoces, siendo dicho borrador trasladado a la comisión la cual, después del correspondiente debate y aprobación, lo elevó al Pleno.

– Se inicia con una primera parte en la que se toma como base la enumeración de las comparecencias, reuniones y documentos e informes recabados por la Comisión y sus órganos, así como una referencia a la evolución legislativa que se ha producido desde la última renovación de las recomendaciones; también se incluye una síntesis expositiva de los principales datos que definen y condicionan la situación del sistema de pensiones. La primera parte podríamos llamarla, por tanto, "parte descriptiva" y podría identificarse con los "Hechos probados" o "Antecedentes de hecho" que suelen formar parte de los dictámenes jurídicos o las sentencias.

– A continuación está una segunda parte que podríamos calificar como "parte argumentativa" que (manteniendo el símil con la estructura de un documento jurídico) podría identificarse con los "Fundamentos Jurídicos" o "Considerandos". Esta segunda parte está integrada fundamentalmente por las orientaciones comunitarias y la evolución demográfica prevista para España y otras transformaciones sociales relevantes que constituyen el fundamento y razón de ser de los criterios que se plantean en las recomendaciones finales.

– La tercera parte del Informe es la más importante, dado que en ella se contienen las recomendaciones del Pacto de Toledo, en las cuales se sintetizan las principales orientaciones y objetivos que deben guiar las futuras reformas del sistema de seguridad social. Estas recomendaciones se identificarían con el "Fallo" o "Conclusiones" con las que, normalmente, se cierra un dictamen jurídico.

– El Informe se completa con un Anexo Documental, relativamente extenso en comparación con las otras partes. Se trata de una serie de cuadros y esquemas que sirven para desarrollar y explicar los principales argumentos y motivos que han servido de base para adoptar las conclusiones o recomendaciones.

2. Versiones del Pacto de Toledo

Existen tres versiones del Pacto de Toledo.

Primera versión.– La primera versión fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 6 de abril de 1995. En aquella

sesión se aprobó, sin modificaciones, el texto que había sido elevado por la Comisión de Presupuestos tras su sesión de 30 de marzo de ese mismo año, sobre la base del Informe emitido por la Ponencia no Legislativa, constituida en su seno, cuyo objeto era *"el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse."*[15] La primera versión del Pacto de Toledo es la más reducida; consta de quince recomendaciones que, con una finalidad puramente expositiva, podemos distribuir en dos grandes grupos, que son:

a) Un primer grupo estaría formado por las recomendaciones relativas a mantener en sus justos términos aquellos rasgos esenciales del sistema de pensiones de España que pudieran verse amenazados debido a la coyuntura financiera. En este grupo estarían las recomendaciones relativas a: La equidad y el carácter contributivo del sistema (9); el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones (11); el reforzamiento del principio de solidaridad (12); y, la referencia al lugar que ocupan los sistemas complementarios de pensiones (14).

b) El segundo grupo estaría integrado por las recomendaciones que tratan de orientar futuras reformas normativas dirigidas a garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones. En este segundo grupo estarían las recomendaciones relativas a: La separación y clarificación de las fuentes de financiación (1); la constitución de reservas (2); la mejora de las bases de cotización (3); la simplificación e integración de regímenes especiales, así como la financiación de estos últimos (4 y 6); la mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular, unida a la integración de la gestión en busca de una mayor eficacia gestora y de lucha contra el fraude (5,7 y 13); la utilización de reducciones en las cotizaciones sociales como política de empleo (8); y, la recomendación relativa a la edad de jubilación (10).

c) Como colofón, la parte final de conclusiones se cierra con una última recomendación, relativa al análisis y seguimiento de la evolución del sistema de pensiones (15).

---

[15] El texto original de esta primera versión puede ser consultado en su publicación oficial (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie E: Otros textos, 12 de abril de 1995, nº 134).

Las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1995 tuvieron una repercusión inesperada que, en un primer momento, cristalizó en la aprobación de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social y, más tarde, determinó la creación de una comisión parlamentaria de estudio, en el seno del Congreso de los Diputados, cuyo objeto radicaba en analizar el grado de cumplimiento que se había dado a las recomendaciones de 1995, así como la elaboración de nuevas recomendaciones, a la vista de la evolución financiera de la Seguridad Social. Los trabajos de aquella comisión, creada en 1999, caducaron al finalizar la VI legislatura del Congreso de los Diputados; sin embargo, se mantuvo la fórmula de que fuese una comisión parlamentaria de estudio la que se ocupase de elaborar las nuevas recomendaciones del Pacto de Toledo en el futuro. De esta manera, a las pocas semanas de iniciarse la VII legislatura del Congreso de los Diputados, se acordó recuperar la Comisión del Pacto de Toledo, a fin de que elaborase un nuevo Informe; esa fue la razón de la creación el año 2000 de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, cuyo cometido había de centrarse en el seguimiento y evaluación de aquellas recomendaciones de 1995, con vistas a introducir las modificaciones oportunas que la experiencia o nuevos acontecimientos sobrevenidos aconsejaran. Los trabajos de esta comisión dieron como resultado una primera revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo, la cual fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 2 de octubre de 2003.

Segunda versión.– En esta segunda versión del Pacto de Toledo (año 2003)[16], el número de recomendaciones se elevó de 15 hasta 23, constando de tres bloques; a saber:

a) Un primer bloque en el que se contenía la actualización de las recomendaciones originarias del Pacto de Toledo de 1995, incluyendo una referencia a su grado de cumplimiento.

---

[16] El texto original de esta segunda versión puede ser consultado en su publicación oficial (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie D: General, 2 de octubre de 2003, nº 596).

b) Un segundo bloque de 5 recomendaciones adicionales, que fueron las relativas a: Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional, a mujer y protección social, a dependencia, a discapacidad y a inmigración.

c) Un tercer bloque de recomendaciones, relacionadas con el sistema de pensiones en el marco de la Unión Europea en el que figuraban 3 nuevas recomendaciones relativas a: Los mecanismos comunitarios de coordinación, a la sostenibilidad financiera del sistema dentro del marco comunitario y a la movilidad de los trabajadores dentro de la Unión Europea.

d) Todo ello se completaba con un cuarto bloque, que contaba con una única recomendación, relativa al seguimiento y evaluación de las nuevas recomendaciones en el futuro, así como de la relevancia que debía darse al diálogo con los agentes sociales y económicos para la aplicación del Pacto de Toledo.

Tercera versión.– La versión actual del Pacto de Toledo fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 25 de enero de 2011[17]. Esta nueva versión consta de un total de 21 recomendaciones, precedidas de una Consideración Preliminar y de una Recomendación Cero, relativa al mantenimiento y mejora de sistema público de pensiones, basado en el reparto y en la solidaridad[18].

3. La ejecución y revisión parlamentaria del Pacto de Toledo

Tras la aprobación de su última versión de 2011, las mayores dificultades de ejecución del Pacto de Toledo han guardado relación con dos asuntos principales que son la separación de fuentes de financiación

---

[17] El texto original de esta tercera versión puede ser consultado en su publicación oficial (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie D: General, 31 de enero de 2011, nº 513).

[18] Resulta singularmente descriptiva en esta materia la Exposición de Motivos de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, en la que se señala que: *"Conscientes de que sin acudir a la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no pasa de ser artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria, la Ley concibe a ésta como una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos, respecto de los enfermos; a los ocupados, respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos, respecto de las familias de los fallecidos, a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos."*

(recomendación 1) y el espinoso tema de la revalorización de las pensiones (recomendación 2).

3.1 Separación de fuentes de financiación (recomendación 1)

La recomendación número 1 (separación y clarificación de las distintas fuentes de financiación) es, probablemente, una de las que más recorrido ha tenido y puede tener en el desarrollo del Pacto de Toledo. El análisis de la ejecución que se ha dado a esta recomendación durante los últimos seis años ha de referirse a tres cuestiones principales, que son: a) el pago de los complementos a mínimos; b) la estrecha relación que debe existir entre las cotizaciones y la sostenibilidad del sistema; y, en tercer lugar, c) el balance económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social.

3.1.1. Pago de los complementos a mínimos[19]

El principio de separación de fuentes ha contado con una amplia aceptación política desde su formulación en el Pacto de Toledo (versión inicial de 1995) con las siguientes palabras: *"La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales, entre otras) exclusivamente de la imposición general."* En la práctica, el principio de separación de fuentes constituye una posición móvil que permite modificar la cantidad de recursos financieros de la Seguridad Social que se pagan con cargo a cotizaciones, según se valore como contributiva o no contributiva la naturaleza de cada prestación. [20] En 1995 se decidió impulsar el proceso –iniciado en 1989– de

[19] El artículo 109.2 de la vigente Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre) establece que: *"La acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.3, primer inciso, en relación con la letra c) del apartado 2 del mismo artículo, con excepción de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y servicios sociales cuya gestión se halle transferida a las comunidades autónomas, en cuyo caso, la financiación se efectuará de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento."*

[20] En materia de financiación, nuestro modelo se presenta como un modelo mixto entre los sistemas contributivos y los presupuestarios, lo cual no constituye ninguna novedad puesto que, si efectuamos un análisis de Derecho Comparado, comprobamos que

clarificación y correlativa separación de las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social en función de su naturaleza contributiva o no contributiva. Sin embargo, la aplicación del principio de separación de fuentes al pago de los complementos a mínimos ha sido muy lenta; de hecho, en el año 2010 apenas se había avanzado en el objetivo de asumir la completa financiación de los complementos a mínimos con cargo a la fiscalidad general, y no con cargo a cotizaciones, lo cual comportaba para la Seguridad Social la obligación de sufragar directamente unos costes muy elevados que –de haberse aplicado con una mayor agilidad el principio de separación de fuentes de financiación– no hubiera sido necesario pagar con cargo a las cotizaciones sociales. Por esa razón, en su versión de 2011, el Pacto de Toledo estableció que el Gobierno había de asumir con carácter prioritario la tarea de culminar el principio de separación de las distintas fuentes de financiación de la Seguridad Social, tarea que fue completada dentro del plazo (antes del 1 de enero de 2014) que la Ley General de la Seguridad Social establecía en su Disposición Transitoria Decimocuarta; téngase en cuenta, en este sentido, que con anterioridad a la entrada en vigor del vigente texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, la disposición transitoria decimocuarta de la Ley General de la Seguridad Social establecía que la aplicación paulatina de la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social habría de llevarse a cabo, de modo paulatino, en un plazo no superior a doce años, contados a partir del 1 de enero de 2002, en los términos que estableciese la correspondiente ley de presupuestos generales del estado de cada ejercicio económico, de tal manera que el plazo terminaba el 1 de enero de 2014[21].

---

no existen sistemas puramente contributivos o puramente presupuestarios. *"En ninguna experiencia conocida de nuestro entorno socioeconómico y cultural encontramos modelos puros, orientándose también en esta materia nuestro sistema positivo, como el de la mayor parte de los países de la UE, hacia un régimen mixto. Éste integra la lógica –y las técnicas– de financiación presupuestaria –vía impositiva– con la lógica –y técnicas– de previsión social o "seguro social" –vía cotizaciones-. En realidad, si bien se mira, ambos responden a una misma idea: Es la "comunidad de beneficiarios" la que ha de soportar el coste de la protección social; la "comunidad de afiliados", cuando se trata de un sistema profesional, y las colectividades de ciudadanos, cuando la protección se generaliza, a través de los impuestos."* Vida Soria, J., Monereo Pérez, J. L., Molina Navarrete, C., Quesada Segura, R.: *Manual de Seguridad Social,* Editorial Tecnos, Madrid, 2012, p. 182.

[21] Se estima que desde 2002 a 2012 la diferencia entre el coste real de los complementos a mínimos y las aportaciones presupuestarias directas del Estado para dicho concepto

3.1.2 Cotizaciones[22] y sostenibilidad[23]

La Comisión ya consideró en 2011 que: *"El cálculo de las cotizaciones sociales debe ir encaminado a garantizar la cobertura de las prestaciones contributivas. Cualquier modificación de los tipos de cotización deberá salvaguardar la sostenibilidad del sistema."* Y que: *"Avanzando un paso más respecto a las recomendaciones de 1995 y de 2003, la Comisión ha resuelto que, en todo caso, las políticas activas de empleo que introduzcan bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social deberán efectuarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general. También se financiarán, con cargo a la fiscalidad general cualesquiera actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos determinados."* En relación con este asunto conviene tener presente que entre 2011 y 2015 se produjeron incumplimientos puntuales de esta

ha sido de 41.009,65 millones de euros, cuya financiación ha correspondido íntegramente a la Seguridad Social.

[22] No hay aquí lugar para abordar el problema de la naturaleza jurídica de las cotizaciones a la Seguridad Social. Se trata de un viejo asunto, con indudables consecuencias prácticas. Las principales posiciones doctrinales al respecto han sido resumidas en interesantes estudios; por todos, cabe referirse a: Almansa Pastor, J.M.: *"Derecho de la Seguridad Social"*. Editorial Tecnos, 1977, p.p. 438 a 442. Montoya Melgar resume la situación actual del siguiente modo: *"Sobre la naturaleza de estas cuotas existen dos grandes y contrapuestas formulaciones: según la primera de ellas, la cuota de la Seguridad Social no sería más que una modalidad o especie de dentro del género de las primas del seguro y, en consecuencia, entre cuota y prestación de la Seguridad Social existiría el mismo nexo sinalagmático que media entre prima de indemnización en el seguro privado. La segunda formulación sobre la naturaleza de las cuotas de la Seguridad Social mantiene que entre éstas y las prestaciones no se da comunicación sinalagmática alguna, de donde deduce que la cuota no es asimilable a la prima del seguro privado, y llega incluso a la identificación de tal cuota como una exacción tributaria o tasa parafiscal."* Montoya Melgar, A.: *Derecho del Trabajo.* Editorial Tecnos, 2017, p.p. 653-654. Con intención de ajustarse al estado actual de la cuestión, las cuotas de la Seguridad Social son definidas del siguiente modo: *"Se trata de obligaciones de pago de carácter general que se imponen a quienes se encuentran en las situaciones legales de las que deriva el deber de cotizar, contribuyendo de este modo a la satisfacción del interés público que existe en el funcionamiento del sistema de Seguridad Social con las prestaciones que comporta."* Valle de Joz, J.A., Llorente Álvarez, A. y Sempere Navarro, A.: *Cotización a la seguridad social*. Ediciones Francis Lefebvre, 2017, p. 10.

[23] Esta previsión se introdujo en 2011 como recordatorio de la necesaria relación entre cotizaciones y viabilidad del sistema. Sin perjuicio de ello, debe tenerse presente que el Pacto de Toledo incluye otras dos recomendaciones que versan sobre las cotizaciones sociales; en concreto, la número 5 (dedicada a la "Adecuación de las bases y períodos de cotización"), y la número 6 (relativa a "Incentivos al empleo").

parte de la Recomendación Nº 1 del Pacto de Toledo, tales incumplimientos consistieron principalmente en bonificaciones, reducciones y moratorias en las cotizaciones debidas a la Seguridad Social; ahora bien, sí debe consignarse que, en muchos casos, tales decisiones han formado parte de algún paquete de medidas paliativas encaminadas a reparar los daños económicos derivados de catástrofes naturales o climatológicas en aplicación del principio de solidaridad[24]; sin embargo, no es menos cierto que tales rebajas en las cotizaciones sociales quebrantan el principio de separación de fuentes de

[24] Hasta un total de siete decretos leyes sirvieron para articular medidas de esta naturaleza; concretamente fueron los siguientes:

1-Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia. En este Real Decreto-Ley se autoriza a las empresas que tengan trabajadores en alta, así como a los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de Autónomos para diferir el plazo de ingreso de las cuotas como máximo doce meses, a contar desde la fecha en que las mismas debieron ser ingresadas.

2-Real Decreto-Ley 17/2011, de 31 de octubre, por el que se establecen medidas complementarias para paliar los daños producidos por los movimientos sísmicos acaecidos en Lorca el 11 de mayo de 2011, se modifica el Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, y se adoptan medidas fiscales y laborales respecto de la isla de Hierro. La Tesorería General de la Seguridad Social, autoriza la ampliación del plazo reglamentario en seis meses a aquellas empresas que tengan trabajadores en alta, así como a los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de trabajadores Autónomos de la isla de Hierro que hayan resultado afectados por los movimientos sísmicos y las erupciones volcánicas acaecidos en la isla y así lo acrediten.

3– Real Decreto-Ley 18/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de trabajo celebrados con personas con discapacidad por la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) y se establecen medidas de Seguridad Social para las personas trabajadoras afectadas por la crisis de la bacteria "E.coli".

4-Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridas en varias Comunidades Autónomas. En esta Ley se establecen reducciones fiscales y medidas laborales y de Seguridad Social para los afectados. Las empresas y los autónomos podrán obtener una moratoria hasta de un año en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social.

5-Real Decreto 389/2013, de 31 de mayo, por el que se amplía el ámbito de aplicación de la Ley 14/2012, de 26 de diciembre a varios municipios que han sufrido lluvias torrenciales en de las Comunidades de Andalucía, Canarias, Cataluña, Extremadura, Baleares y Valencia.

6-Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica.

7-Real Decreto-ley 2/2015, de 6 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015.

financiación y debilitan la solvencia de la Seguridad Social, dado que es la Seguridad Social la que, en último término, debe hacerse cargo de financiar el coste de tales rebajas con cargo a recursos propios; de este modo, aunque la cuantía de esas rebajas no sea muy elevada, el precedente sí refleja que la aplicación real del principio de separación de fuentes sigue estando repleta de excepciones que carecen de fundamento, salvo que pensemos que es la Seguridad Social el organismo que supletoriamente debe hacerse cargo de cualquier coste cuya financiación sea controvertida. A ello se unen las diferentes reducciones, bonificaciones y otro tipo de ayudas acordadas para favorecer la creación de empleo de colectivos con dificultades de inserción estable en el mercado laboral, tales como desempleados de larga duración, con escasa formación, jóvenes sin experiencia laboral etcétera. En este último grupo la lista de ejemplos es muy extensa, pero cabe citar las variadas rebajas que se efectúan sobre las cotizaciones sociales en diferentes leyes, como la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo; el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida; o el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

3.1.3. Balance económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social

En la versión del Pacto de Toledo 2011, la Comisión estimó, también, que era inaplazable actualizar el balance económico patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social para –sin ocasionar daños irreparables en las cuentas públicas– proceder a liquidar las deudas existentes entre la Seguridad Social y el Estado. En este sentido, figuraba un desfase aproximado de 17.168 millones de euros en contra de la Seguridad Social en el balance del sistema de Seguridad Social sobre préstamos recibidos del Estado[25]. De manera resumida, este importante pasivo obedece a préstamos obtenidos del Estado, entre 1992 y 1999, para financiar obligaciones pendientes del

[25] Así lo reflejaba el Informe de situación patrimonial de la Seguridad Social para 2014, realizado por la Intervención General de la Seguridad Social.

INSALUD, para la cobertura de obligaciones generales y para solventar desfases de tesorería.

En sus recomendaciones de 2011 el Pacto de Toledo propuso una posible solución indicando que: *"La resolución de los problemas de contabilidad derivados de los préstamos, concedidos en su día por el Estado a la Seguridad Social para hacer frente a las insuficiencias financieras derivadas del ejercicio de sus competencias, podría resolverse, –si conviene a las Administraciones afectadas y por el procedimiento que legalmente corresponda–, permitiendo a las Administraciones titulares de la gestión adquirir la plena titularidad dominical de los establecimientos donde se ubican los servicios de referencia."* De hecho, en la ley 27/2011 se dieron los primeros pasos para la ejecución de esta recomendación, si bien en la Ley de PGE de 2012[26] se inhabilitó este camino en la consideración de que comportaba un riesgo cierto de descapitalización patrimonial, sin contraprestación para la Seguridad Social en su condición de titular dominical de los inmuebles en los que se ubican los servicios referidos [27].

Por otra parte, no parece exagerado colegir que es muy posible que la falta de financiación del área no contributiva de la Seguridad Social (es

---

[26] Concretamente la Disposición derogatoria segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

[27] La Disposición adicional trigésima octava de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social establecía, respecto al patrimonio de la Seguridad Social, que: "*El Gobierno, en el plazo de seis meses, adoptará las medidas normativas necesarias para cancelar, en un plazo de 10 años, en el balance patrimonial de la Seguridad Social los préstamos concedidos por el Estado para compensar las insuficiencias de financiación del INSALUD producidas en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado previas a la separación de fuentes de financiación. Como resultado de esta separación, la Administración de la Seguridad Social entregará en pago de dichos préstamos a la Administración General del Estado exclusivamente sus edificios y equipamientos afectos a fines de asistencia sanitaria y de servicios sociales, con excepción de aquellos que esté utilizando en la actualidad para la gestión de sus propias competencias en materia de atención a la cobertura de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y atención sanitaria a marinos y pescadores por el Instituto Social de la Marina, a fin de que la culminación del proceso de separación de fuentes de financiación a efectos patrimoniales pueda realizarse sin inconvenientes para la adecuada gestión de las cuentas públicas y permita la gestión patrimonial más adecuada por los actuales titulares de la gestión de la competencia, a través del traspaso inmediato de dichos inmuebles a los mismos."* Sin embargo, el precepto anterior fue suprimido por la Disposición derogatoria segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

decir, el retraso en la aplicación del principio de separación de fuentes de financiación) contribuyó notablemente a que existiesen importantes déficits en los presupuestos de la Seguridad Social correspondientes a aquellos ejercicios; ejercicios en los cuales, para corregir tales desequilibrios, se optó por la solicitud de préstamos –que, en apariencia contable, no incrementaban el déficit del Estado– en lugar de aprobar las transferencias necesarias para hacer frente al incremento del gasto del área no contributiva. La mera comparación entre el menoscabo financiero que ha supuesto para la Seguridad Social el retraso en la culminación del proceso de separación de fuentes, frente a la cuantía de los préstamos que sucesivamente ha sido necesarios para subvenir el déficit financiero de la misma parece sugerir como posible solución alternativa la de una compensación del mencionado pasivo de la Seguridad Social con las insuficiencias financieras de su área no contributiva durante el período referido[28].

En último término, respecto a efectuar la transmisión del pleno dominio de inmuebles pertenecientes a la Seguridad Social para devolver dichos préstamos, conviene tener presente la diferenciación estricta del patrimonio de la Seguridad Social con respecto al patrimonio del Estado; así se desprende del artículo 103 (antiguo artículo 80) de la Ley General de la Seguridad Social que, al iniciar la regulación del patrimonio de ésta, establece en su primer apartado que: *"Las cuotas, bienes, derechos, acciones y recursos de cualquier otro género de la Seguridad Social constituyen un patrimonio único afecto a sus fines, distinto del patrimonio del Estado."* Y es que –adquirido fundamentalmente con dinero procedente de las cotizaciones– el patrimonio de la Seguridad Social se configura como un patrimonio único, diferenciado del patrimonio del Estado y afecto al cumplimiento de los fines de la Seguridad Social (establecidos por el artículo 41 de la Constitución); en ese sentido, cabe

---

[28] Es recomendable la lectura del interesante estudio efectuado por PANIZO ROBLES, J. A.: "La Seguridad Social en los Presupuestos Generales del Estado para 2014*". Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social,* nº 371, febrero 2014. Respecto al asunto de los préstamos, que aquí nos ocupa, (pp. 17-19) señala que: *"Por último, en el ejercicio 2014 vuelve a repetirse la práctica de la ampliación del plazo de la cancelación de créditos que, en la década de los noventa, se otorgaron desde el Presupuesto del Estado a la Seguridad Social para el equilibrio presupuestario de esta última,"* y añade, a continuación, en nota al pie de página que: *"No deja de ser sorprendente dicho préstamo para asegurar el equilibrio presupuestario del sistema de la Seguridad Social, cuando, también en aquellos años, existía ese equilibrio, partiendo de que las cotizaciones sociales únicamente financiarse en el gasto contributivo, mientras que las prestaciones no contributivas tuviesen su financiación por medio de la imposición general."*

recordar que existe ya doctrina del Tribunal Supremo[29] de la que se desprende que en los casos de cesión a una comunidad autónoma de inmuebles que forman parte del patrimonio de la Seguridad Social, tales bienes revierten de nuevo a su titular si son abandonados o se deja de cumplir el fin propio por el cual fueron traspasados, "sin que sea posible aceptar (…) un posterior uso destinado a intentar recuperar el bien para la comunidad autónoma, una vez que se acreditó que quedó sin prestar el servicio para el que se traspasó o cedió."

3.2. Revalorización de las pensiones (recomendación 2)

En esta materia la Comisión ya reafirmó en 2011, al igual que en 1995 y en 2003, los postulados de:

-Defensa del poder adquisitivo de los pensionistas, así como su garantía por Ley, como se desprende de la actualización periódica de las pensiones establecida en el artículo 50 de la Constitución.

-Y su preservación mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro.

Tras ello la recomendación se centraba en establecer una clara diferenciación entre el mantenimiento del poder adquisitivo y la mejora de las pensiones, deduciendo de ello una paralela diferenciación de las fuentes financieras con las cuales debían sufragarse los costes derivados de cada una de ellas. También se refiere esta recomendación a la posibilidad de utilizar nuevos índices de revalorización de las pensiones. La recomendación termina con una referencia crítica a la congelación de pensiones efectuada en 2010. A estos tres asuntos nos referiremos a continuación.

3.2.1. Diferenciación entre mantenimiento y mejora del poder adquisitivo

A este respecto, de conformidad con los postulados arriba indicados, la Comisión afirmó en 2011 que: *"(…) la revalorización anual de las pensiones se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones; en este sentido, la revalorización debe ser diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada*

[29] STS 5823/2010, de 3 de noviembre, Sala Cuarta, Fundamento Jurídico Cuarto.

no a conservar, sino –cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal– a aumentar dicho poder adquisitivo."

También, en aras de preservar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro, la recomendación nº 2 puso de relieve que: *"(...) la sostenibilidad del sistema exige que sólo se financien con cargo a los recursos de la Seguridad Social los gastos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y que toda subida por encima del IPC (o del índice que, en su caso, pudiere adoptarse) sea sufragada con cargo a otros recursos financieros."*

Por consiguiente, la mejora de las pensiones (entendiendo por mejora toda subida por encima del IPC) debería ser financiada con cargo a recursos diferentes de los de la Seguridad Social, según se establece en esta parte de la recomendación: "*(...)a partir de ahora deberá proponerse para cada desviación que haya ocasionado subidas en las pensiones por encima del IPC real, un tratamiento específico: ya sea como mejora que, total o parcialmente, se consolida y absorbe permanentemente por el sistema, ya sea como mejora cuyo exceso no se consolida. El Gobierno pondrá en conocimiento de la Comisión del Pacto de Toledo la decisión a adoptar, acompañada de las oportunas proyecciones macroeconómicas y datos financieros que fundamenten dicha decisión y que aseguren su adecuación al requisito de sostenibilidad del sistema que exige el Pacto de Toledo."*

3.2.2. Nuevos índices de revalorización

Sobre este asunto la Comisión concluía en 2010 que: *"Por otra parte, resulta conveniente estudiar (para su posterior análisis y valoración por la Comisión) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno."*

La materialización legislativa de esta previsión se produjo inicialmente con la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social que introdujo en la LGSS la Disposición Adicional 59.ª en la que, bajo la rúbrica *"Factor de*

sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social", se establecía que: *"Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes."* Tras la reforma operada por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, la regulación de la revalorización de las pensiones se encuentra en el artículo 58 del vigente Texto Refundido de la LGSS. Asimismo, la regulación del "factor de sostenibilidad", se encuentra recogida en el artículo 211 del Texto Refundido mencionado.

Al comienzo de cada año la revalorización de las pensiones se ha de efectuar con arreglo al índice de revalorización establecido en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. La compleja fórmula[30] regulada en el artículo 58 LGSS para definir el IRP tiene en cuenta los ingresos y los gastos del sistema de la Seguridad Social, el número de pensiones contributivas, la revalorización de las nuevas pensiones respecto de las antiguas que se dejan de pagar por fallecimiento de su titular, de tal modo que el cálculo del índice resultará de la evolución de cada uno de estos

---

[30] En relación con la "complejidad" de esta fórmula resultan interesantes las observaciones que figuran en el estudio efectuado por Desdentado Bonete, A.: "Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones". *Revista de Derecho Social. Revista de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y Seguridad Social,* nº 64, Año 2013. En el que se afirma (pp. 223-236) que: "*Este protagonismo de las fórmulas ya viene produciéndose desde hace tiempo en algunos sectores del ordenamiento (energía eléctrica, telecomunicaciones, etc.) y tiene precedentes en la propia legislación de la Seguridad Social, como las famosas fórmulas de los artículos 140 y 162 de la LGSS. Pero aquéllas son disposiciones de carácter técnico y van dirigidas fundamentalmente a especialistas y las fórmulas de la LGSS ilustran simplemente las proposiciones normativas sin sustituirlas. El proyecto va más allá, pues, como ya he dicho, las fórmulas sustituyen a las palabras; no se limitan a ilustrarlas."* (…) *"Pero hay algo más preocupante. Las fórmulas están en función de una serie de datos que quedan fuera de la ley y fuera también de su eventual reglamento; son datos estadísticos o internos de los organismos gestores de difícil acceso o verificación. La norma queda así incompleta y se integrará no por otras normas publicadas, sino por decisiones o valoraciones de la Administración. Esto va a producir una opacidad nada desdeñable."*

elementos –y, de manera muy destacada, el equilibrio entre los ingresos y los gastos del sistema– en un período amplio de 11 años (el año en que sea de aplicación dicho índice, así como los 5 años anteriores y los 5 años posteriores al mismo), de tal manera que el IRP aumentará gradualmente (la estructura de la fórmula impide variaciones drásticas) en la medida en que lo haga la situación financiera del sistema de pensiones en su conjunto. Sabido es que, una vez calculado, el índice no se aplica sin más, sino que queda constreñido a un límite mínimo de revalorización del 0,25%, y de un máximo del IPC más el 0,50%.

La Ley establece, asimismo, que anualmente se publicará el valor de las variables que intervienen en el cálculo del IRP y que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emitirá opinión respecto de los valores calculados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la determinación del IRP aplicable en cada ejercicio. Además (disposición adicional 22. ª LGSS) el Gobierno elaborará cada 5 años un informe sobre la adecuación y suficiencia de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, correspondiendo hacerlo a partir de diciembre de 2018.

3.2.3. Congelación de pensiones en 2011

Sobre este asunto la Comisión se pronunció expresamente manifestando que: *"(…) la Comisión considera que el Real Decreto-ley 8/2010 –adoptado en un contexto de medidas de ajuste fiscal y presupuestario– en el que se contempla la suspensión, durante 2011, de la revalorización de las pensiones, con la excepción de las pensiones mínimas y las no contributivas, no se ha realizado de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo."* Y, a resultas de dicho pronunciamiento, concluyó que: *"Por ello, la Comisión considera que esta tipo de medidas no puede adoptarse sin la consulta y el debate previos en el ámbito del Pacto de Toledo, teniendo en cuenta su recomendación número 2."*

Este párrafo final de la recomendación 2 del Pacto de Toledo se refería a la congelación efectuada a través del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, que suspendió la revalorización de las pensiones para el año 2011, excluyendo las pensiones mínimas y las no contributivas. Igualmente, en el año 2013, el Real Decreto Ley 28/2012, suspendió la revalorización de las pensiones en función del IPC (que fue del 0,2%) y ordenó un incremento

general de las pensiones del 1%, además de destinar otro 1% adicional a aquellas pensiones que no superasen los 1000 € mensuales (14000 € en cómputo anual). En relación con esta última revalorización recayó una sentencia del Tribunal Constitucional[31] en la que se afirmaba que del artículo 48 LGSS no cabía deducir el reconocimiento a los pensionistas de un derecho automático a percibir la diferencia entre el IPC estimado y el IPC real, sino que dicha precepto dispone que la revalorización debe hacerse "de acuerdo con lo que establezca la ley de presupuestos generales del Estado", lo cual supone reconocer al legislador un cierto margen para hacer frente a la actualización de las pensiones, en función de las posibilidades económicas del sistema.

Bibliografía

Alonso Olea, M.: *Instituciones de Seguridad Social.* Editorial Civitas, Madrid, 1983.

Almansa Pastor, J.M.: *Derecho de la Seguridad Social.* Editorial Tecnos, Madrid, 1977

Bentham, J.: *Tácticas Parlamentarias*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1991.

Beveridge, W.: *Full Employment in a Free Society.* Allen & Unwin, Londres, 1944.

Desdentado Bonete, A.: "Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones". *Revista de Derecho Social. Revista de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y Seguridad Social,* nº 64, 2013, pp. 223-236.

Fondo Monetario Internacional: *IMF Country Report* nº. 17/320, Octubre 2017. International Monetary Fund. Publication Services, Washington, 2017.

Gallego Losada, R.: *El dilema de las pensiones en España.* Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

García Murcia, J.: *La seguridad social en España y la idea de solidaridad.* Editorial KRK, Oviedo, 2017.

Montoya Melgar, A.: *Derecho del Trabajo.* Editorial Tecnos, 2017.

Panizo Robles, J.A.: "La Seguridad Social en los Presupuestos Generales del Estado para 2014". *Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social,* nº 371, febrero 2014, pp. 9-108.

[31] Sentencia 49/2015, de 5 de marzo de 2015.

VALLE DE JOZ, J.A., LLORENTE ÁLVAREZ, A. y SEMPERE NAVARRO, A.: *Cotización a la seguridad social*. Ediciones Francis Lefebvre, Madrid, 2017.

VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R.: *Manual de Seguridad Social.* Editorial Tecnos, Madrid, 2017.